

Revista Derecho y Ciencias Sociales. Abril 2013. N°8 .Pgs.185-2011 ISSN 1852-2971
Instituto de Cultura Jurídica y Maestría en Sociología Jurídica. FCJ y S. UNLP

Estado, gasto público y formas jurídicas. Nociones sobre el sistema presupuestario argentino

Mauro Cristeche*

Resumen: El presente trabajo forma parte del desarrollo de la tesis doctoral del autor. La misma está precedida por el siguiente interrogante: ¿qué envergadura tiene la participación del Estado en la economía nacional? En esta oportunidad se analizan las formas jurídicas generales de la intervención económica del Estado. Se encara el tratamiento que realiza la Constitución Nacional respecto al sistema presupuestario y de gastos, el régimen de coparticipación, y el fenómeno del federalismo, en torno a la distribución de gastos y recursos. Se analiza también la legislación inferior y los organismos estatales a cargo de la actividad.

Abstract: This piece of writing presents the progress of the work for a Doctoral Thesis. The starting point is the question: To what extent does the government participate in the national economy? First of all, the general legal forms of governmental intervention are described. Secondly, the provisions in the National Constitution as regards: budget and, expenditure, the distribution of the national income, and the issue of federalism in connection to revenue, income and revenue expenditure are thoroughly analyzed.

I. Introducción.

El presente trabajo forma parte del desarrollo de la tesis doctoral del autor,¹ cuyo punto de partida es el siguiente interrogante: ¿qué envergadura tiene la participación del Estado en la economía nacional?

En su devenir histórico, el Estado argentino ha sufrido enormes transformaciones, tanto desde el punto de vista social, como de su funcionamiento intrínseco. Poco ha quedado de aquel Estado gendarme de cuño liberal, considerado hasta filosóficamente como un estorbo para el metabolismo social, cuyas funciones se limitaban a las problemáticas que el mercado no pudiera resolver (la Justicia, la seguridad, la moralidad). Desde comienzos del siglo XX,

* Abogado, UNLP. Doctor en Derecho, UBA. Profesor adjunto de Metodología de la Investigación en el Doctorado en Ciencias Jurídicas, UNLaM. Auxiliar Diplomado de la Cátedra II de Derecho Constitucional, FCJyS, UNLP. CONICET. Instituto de Cultura Jurídica, UNLP. Correo electrónico: maurocristeche@yahoo.com.ar.

¹“Estado, relaciones jurídicas públicas y reproducción social en Argentina. Acumulación de capital y gasto público estatal (1980-2010)”. Tesis doctoral. Facultad de Derecho, UBA. 2013. Inédita.

Publicación original (5-6-2013) migrada del sitio antiguo:<http://revista.dcs.jursoc.unlp.edu.ar>

se ha venido abriendo paso un Estado con cada vez mayor capacidad de intervención, con más “presencia” en el mercado, mediando las relaciones privadas, históricamente conocido como Estado Social o de Bienestar.²

Por su parte, la paulatina y sostenida concentración de funciones y mayores atribuciones al poder administrador en detrimento de los otros poderes –fenómeno que no es exclusivo de nuestro país-, ha alterado el sistema tradicional de división de poderes, así como muchos “principios” del Estado de derecho, y fundamentalmente la relación del Estado con las clases sociales.

En definitiva, la creciente capacidad reguladora y de mediación del Estado, el aumento histórico del gasto público, la normativización de prácticamente todas las actividades de la vida social, son algunos de los tantos elementos que permiten afirmar la presencia de una creciente *estatización de la vida social*, y que obligan a encarar los desafíos que se desprenden sin recurrir simplemente a la abstracta dogmática jurídica.

Es que la explicación de este conjunto de fenómenos no puede buscarse, a criterio del autor, fuera del propio proceso de metabolismo social y en su especificidad nacional. Es decir, ni siquiera puede buscarse simplemente en la política, o incluso en los “modelos” económicos que surgen de los gobiernos de turno. Se trata de tendencias históricas que no pueden comprenderse cabalmente con herramientas jurídicas. Es necesario incorporar toda la realidad implicada.

No obstante, es cierto que también el fenómeno puede evidenciarse presentando aspectos parciales del mismo. Por eso, sin abandonar lo dicho anteriormente, en esta oportunidad se presentan prioritariamente las formas jurídicas más generales de la intervención económica del Estado argentino, acompañadas con algunas de sus manifestaciones materiales.

La necesidad está dada, entre otras razones, porque si bien desde el punto de vista doctrinal la actividad económica del Estado se aborda jurídicamente desde el derecho público (derecho constitucional, derecho administrativo y derecho financiero), durante un tiempo considerable la atención estuvo dirigida casi exclusivamente a la tributación, uno de los elementos integrantes del contenido presupuestario, mientras el gasto público, a pesar de su trascendencia, ha recibido muy poca atención. En su caso, la limitada recepción estuvo dominada por una mirada estrictamente administrativista y formal, que circunscribía el gasto estatal a aquellos rubros inherentes al funcionamiento de los servicios públicos. Esto se

²Se apela a esta mirada tradicional –por cierto superficial-, para un acercamiento muy general a la evolución histórica del Estado, cuyo tratamiento en profundidad excede al propósito del trabajo.

expresó en la propia Constitución Nacional, que en su primera redacción ya hacía referencia a los “gastos de la Nación” (art. 4), pero limitaba el concepto al facultar al Congreso a “fijar anualmente el presupuesto de gastos de la administración de la Nación” (art. 67 inc. 7, CN de 1853).

Contemporáneamente el gasto público es concebido como un “instrumento de gobierno de importancia trascendental por su efecto directo sobre la actividad socio-económica de la colectividad” (Giuliani Fonrouge: 2011:185), siendo esta evolución receptada por la reforma de la CN en 1994, al modificar ese mismo inciso del artículo (ahora art. 75 inc. 8), y establecer que “corresponde al Congreso: fijar anualmente (...) el presupuesto general de gastos y cálculo de recursos de la Administración Nacional, sobre la base del programa general de gobierno y del plan de inversiones públicas”.

Con todo, en el campo jurídico, tanto la legislación como la jurisprudencia y la doctrina siguen prestando mayor atención al sistema de los ingresos públicos que al de los gastos, una suerte de “cuestión política no justiciable” reservada a otros campos de aplicación y conocimiento.

II. 1. Orden jurídico argentino.

La acción económica del Estado tiene su expresión jurídica general en la Constitución Nacional (CN), donde se establecen las características generales del sistema presupuestario, su manifestación esencial. Paralelamente, también en la “norma fundamental” se establece el origen de los recursos del tesoro público; el régimen de coparticipación para la distribución de los tributos que recauda el Estado en todos sus niveles; y un sistema complejo para la planificación, ejecución y control del funcionamiento del régimen económico-financiero estadual, en el que intervienen varios organismos.

Luego, el ordenamiento inferior profundiza en la reglamentación de cada uno de los institutos. En particular, interesan la Ley de Entidades Financieras N° 24.152, y las leyes anuales de presupuesto de gastos y recursos, dado que el presupuesto, concebido como un acto de previsión integral de los ingresos y gastos probables de la Nación durante determinado período, es el plan que se traza el gobierno nacional para llevar adelante la política económica que se propone, en un período determinado.

II. 2. 1. El tratamiento de la CN respecto al sistema presupuestario y de gastos nacional.

El sistema presupuestario es uno de los cuatro subsistemas que componen el sistema de administración financiera. Los otros tres son los sistemas de Crédito Público, de Tesorería, y de Contabilidad.

El presupuesto es un instituto de trascendencia que expresa formalmente la regulación estatal directa de las relaciones sociales en el ámbito nacional, y quizá el instrumento más importante de la intervención de gobierno, que, por lo menos en teoría, minimiza la necesidad de tomar decisiones improvisadas. De todos modos, hay que tener presente que, en general, el presupuesto que presenta formalmente el Ejecutivo cada año no es más que una formalidad que poco tiene que ver con lo que se ejecuta en el transcurso del año. En 2010, por ejemplo, una vez aprobado fue aumentado en un 22%: un tercio de estas ampliaciones se realizaron mediante decisiones administrativas del jefe de Gabinete - haciendo uso de los denominados ‘superpoderes’ - y el resto por decreto del Poder Ejecutivo.

Desde el punto de vista jurídico, la doctrina ha discutido sobremanera acerca de su naturaleza: si se trata simplemente de una *ley formal* que no contiene norma jurídica alguna, y que revistiendo extrínsecamente forma de ley, intrínsecamente sería un *acto administrativo*; o si se trata de una *ley ordinaria*, en sentido formal y material. Esta última es la mirada que prevalece, y tiene que ver con los alcances de la intervención de cada uno de los poderes. Así, más allá de la práctica concreta, desde el punto de vista institucional la función legislativa no se reduciría a “aprobar” o “autorizar” lo que propone el Poder Ejecutivo.

En Argentina la ley de presupuesto se limita a calcular los recursos, sin “crearlos”, pero no existe disposición constitucional de carácter limitativo, por lo que nada impide que en cualquier momento el Congreso establezca o modifique tributos mediante la ley de presupuesto. La ley 24.156 establece que las leyes de presupuesto “no podrán reformar o derogar leyes vigentes, ni crear, modificar o suprimir tributos u otros ingresos” (art. 20) o que “todo incremento del total de presupuesto de gastos previstos en el proyecto presentado por el Poder Ejecutivo Nacional, deberá contar con el financiamiento respectivo” (art. 28), pero se trata de “autolimitaciones” que el Congreso puede modificar en cualquier momento.

II. 2. 2. Principios que rigen el sistema.

La conjunción de la evolución doctrinaria, jurisprudencial y legal, tanto en el ámbito nacional como en el derecho comparado, ha redundado en la concreción de algunos principios que rigen el sistema presupuestario, de distinta naturaleza y entidad. La ley 24.156, que se analiza más adelante, aborda la mayoría de ellos.

Entre los principios de carácter sustancial está el del **equilibrio presupuestario**, que viene de la teoría clásica de las finanzas, y condenaba tanto el déficit público como el superávit, identificando las finanzas públicas con las privadas. En Argentina, un conjunto de normas refieren al equilibrio presupuestario, en ocasiones contradictoriamente.³

El principio de **anualidad** es adoptado por la mayoría de los países, que toman el año natural como ejercicio financiero (del 1/1 al 31/12). En Argentina esto siempre fue así (art. 75 inc. 8 CN, art. 10, ley 24.156). No obstante, existen excepciones al principio, especialmente en materia de erogaciones. Con este principio se relaciona el instituto de la **reconducción** del presupuesto, sistema muy cuestionado desde el punto de vista financiero, que, sin embargo, permite asegurar la continuidad de los servicios y tareas de la Administración, evitando que el retardo de la sanción de la ley pueda trocarse en arma para evitar la acción del Ejecutivo.⁴

Estrictamente, en una sola oportunidad hubo la necesidad de poner en práctica el instituto de la reconducción en Argentina. Fue en el año 2011, producto del bloqueo legislativo de una oposición circunstancialmente mayoritaria al proyecto de presupuesto oficial, efectuado a fines de 2010. Así, por virtud de dos decretos del Poder Ejecutivo (N° 2053 y 2054, de 22/12/2010) y la Decisión Administrativa N° 1, de 2011, ese año el presupuesto fue ejecutado bajo el sistema de la reconducción del presupuesto del año anterior.

Aunque no llegó a concretarse, en el año 2002 se dieron las condiciones para su aplicación. La ley de presupuesto, que debía estar promulgada al 31 de diciembre de 2001, fue sancionada recién el 6 de marzo de 2002, totalmente modificada en relación al proyecto original.

³ Ley 25.152 de Convertibilidad Fiscal y sus modificatorias, Ley 25.453 de “déficit cero”, Ley 25.561 de emergencia económica

⁴Art. 27, ley 24.156: “Si al inicio del ejercicio financiero no se encontrare aprobado el presupuesto general, regirá el que estuvo en vigencia el año anterior, con los siguientes ajustes que debe introducir el Poder Ejecutivo nacional en los presupuestos de la administración central y de los organismos descentralizados (...)”. Art. 56, Ley N° 25.725: “en caso de operarse el supuesto previsto en el presente artículo, se faculta al JEFE DE GABINETE DE MINISTROS para adecuar el Presupuesto General de la Nación, a los efectos de incorporar las partidas presupuestarias ejecutadas durante el período en que haya regido la prórroga aquí prevista, sin exceder el total de créditos aprobado por la Ley de Presupuesto del año correspondiente”.

En cuanto a los principios de carácter formal, el de **unidad del presupuesto** consiste en la reunión de todos los gastos y recursos del Estado en un documento único. Es el sistema que adopta Argentina. No obstante, por jurisdicción y por entidad se maneja un presupuesto de gastos y otro de recursos.

El principio de **universalidad**, también conocido como del “producto bruto”, exige que no haya compensación entre gastos y recursos; que tanto unos como otros sean consignados en el presupuesto por su importe “bruto”, sin extraer saldos “netos”.

El principio de **no afectación de recursos** tiene por objeto que determinados recursos no se utilicen para la atención de gastos determinados, esto es, que no tengan una afectación ‘especial’, sino que ingresen a rentas generales, de modo tal que todos los ingresos, sin discriminación, entren a un fondo común y sirvan para financiar todas las erogaciones. Esta es la regla general, con algunas excepciones, que se adopta en nuestro país, aunque debe decirse que en la actualidad abundan supuestos de recursos con afectación especial (art. 23).

Conforme el principio de **especificación de los gastos**, la sanción parlamentaria no debe traducirse en sumas globales libradas a la discrecionalidad de la Administración, sino consistir en importes detallados para cada tipo de erogaciones (art. 14). Este principio ha ido perdiendo vitalidad, conforme la consideración de que el presupuesto no puede cumplir su finalidad si el Poder Ejecutivo no dispone de medios adecuados para adoptar las rápidas medidas que exigen la movilidad y la variabilidad de la evolución económica.

II. 2. 3. Dinámica del sistema presupuestario y organismos a cargo de la actividad.

La dinámica del presupuesto encuentra una primera regulación en la CN, que contiene algunas disposiciones de carácter general, básicamente dirigidas a deslindar competencias a cada uno de los órganos intervinientes. La ley 24.156 es la norma que precisa el funcionamiento del régimen presupuestario argentino. Conforme este marco legal, puede establecerse que el ciclo del presupuesto se completa con cuatro estadios diferenciados.

II. 2. 3. 1. Preparación.

La vinculación existente entre el presupuesto y el plan general de gobierno determina que el Poder Ejecutivo (PEN) tenga a su cargo la preparación del proyecto. En la Argentina la preparación del presupuesto siempre estuvo a cargo del PEN (art. 24 Ley 24.156), que en su órbita cuenta con organismos técnicos especializados en la formulación del programa presupuestario, en particular dentro del Ministerio de Economía, como la Oficina Nacional

de Presupuesto, en la Secretaría de Hacienda, y también políticos, como la Jefatura de Gabinete y la propia Presidencia de la Nación.

La Oficina Nacional de Presupuesto, en la órbita de la Secretaría de Hacienda (MEcon.), es la que efectivamente realiza el proyecto de ley, sobre la base de los anteproyectos preparados por las jurisdicciones y organismos descentralizados (Arts. 17 inc. G, y 25, Ley 24.156).

Según lo dispone la CN, el proyecto debe ser enviado a la Cámara de Diputados antes del 15 de septiembre del año anterior para el que regirá (art. 26). La reforma del 94, en su art. 100 inc.6, estableció que es el Jefe de Gabinete quien envía al Congreso el proyecto de ley de presupuesto nacional, previo tratamiento en acuerdo de gabinete, y con la aprobación del Poder Ejecutivo.

II. 2. 3. 2. Sanción.

La sanción de la ley de presupuesto le corresponde al Congreso (art. 75, inc. 8), mientras que su promulgación y la posibilidad de ejercer el veto le cabe al Poder Ejecutivo.

La CN no establece en cuál de las Cámaras debe iniciarse la consideración del proyecto de presupuesto, ya que la disposición del art. 52, que confiere prioridad a Diputados en materia de contribuciones, no constituye antecedente al respecto porque las leyes tributarias son de carácter permanente y no se establecen conjuntamente con el presupuesto. Sin embargo, la doctrina prevaleciente y la práctica han resultado a favor de que la iniciativa correspondiera a Diputados. Esto ha quedado asentado en la ley 24.156, que en su art. 26 dispone que la presentación del proyecto de ley de presupuesto general se ante a la Cámara de Diputados.

Respecto al problema que suscita la no presentación del proyecto por parte del ejecutivo, no hay solución constitucional ni legal. Desde el punto de vista formal, parecería que el Congreso no está impedido de realizar el tratamiento de la ley de presupuesto, por cualquiera de las cámaras. Pero desde lo funcional y realista, es la Administración quien tiene la mayor información y detalle sobre los temas presupuestarios, contables y administrativos, además de la capacidad y recursos técnicos, por lo cual su facultad legislativa se vería en los hechos seriamente dificultada.

La consideración del presupuesto sufre el mismo tratamiento que las leyes en general: se gira a la Comisión de Presupuesto y el despacho o informe que ésta produce es considerado por la Cámara en conjunto. A su vez, el proyecto del Ejecutivo puede ser objeto de

modificaciones de cualquier naturaleza. No obstante, en el régimen actual y como consecuencia del carácter permanente de las leyes sobre recursos, la discusión anual del presupuesto sólo versa sobre erogaciones.

El presupuesto adoptado por el Congreso pasa al PEN, que tiene diez días útiles para pronunciarse. Si dentro de ese término no observa la sanción, se la considera aprobada y adquiere fuerza obligatoria –“aprobación tácita”- (art. 80).

Tiene la facultad de vetar “en todo o en parte” el proyecto sancionado, devolviéndolo con sus objeciones a la Cámara de origen para nueva consideración (art 83). La duda surge en torno a la posibilidad del veto parcial y de la promulgación parcial de la ley. Ello no está prohibido por la CN, y sería válido si se respetan los recaudos exigidos (art. 80).

En cuanto a una posible falta de aprobación del presupuesto al tiempo de iniciarse el ejercicio, la ley 24.156 resuelve el entuerto con el instituto de la **reconducción del presupuesto**, facultando al PEN para realizar determinados “ajustes” que adapten la ley al nuevo ejercicio.

II. 2. 3. 3. Ejecución.

La ejecución del presupuesto está a cargo del PEN y, bajo su égida, de los organismos especializados al efecto (Contaduría General de la Nación, Tesorería General de la Nación, entre otros). Si bien en Argentina siempre ha sido así, la reforma del 94 produjo importantes modificaciones, al colocar en cabeza del Jefe de Gabinete la atribución de ejecutar la ley de presupuesto, bajo la supervisión del Presidente de la Nación, con la responsabilidad política (arts. 99 y 100 CN).

En principio, el PEN tiene a su cargo la obligación de llevar adelante los gastos de funcionamiento administrativo (gastos corrientes), aunque puede no realizar absolutamente todos los gastos habilitados; pero si la erogación responde a un plan general, no puede dejar de cumplir el mandato legal, pues en tal supuesto la cifra consignada en el presupuesto no es facultativa sino obligatoria. En cuanto a los recursos, se dice que también existe la obligación de recaudarlos necesariamente.⁵

Los cuatro estadios sucesivos que en general se siguen en el procedimiento de realización de los gastos públicos son: a) Distribución administrativa del presupuesto de gastos, en cabeza del PEN. b) Compromiso: que produce el efecto de afectar o inmovilizar el importe

⁵Giuliani Fonrouge piensa que ello no es así, pues la ley de presupuesto no crea impuestos ni autoriza su percepción anual como en otros países. (2011)

respectivo, a fin de que no pueda utilizársele para fines distintos de los perseguidos en la institución presupuestaria. c) Devengamiento del gasto, que implica la liquidación del gasto y la simultánea emisión de la respectiva orden de pago; asimismo, implica la afectación definitiva de los créditos presupuestarios correspondientes. d) Pago, que es el acto final del proceso, y se cumple por una autoridad distinta de aquella que lo dispuso.

En cuanto a la ejecución en materia de recursos, la diversidad de recursos del Estado y de organismos recaudadores hace que los procedimientos de ejecución presupuestaria no ofrezcan uniformidad.

La principal fuente de ingresos corresponde a los tributos públicos (impuestos, tasas, contribuciones especiales). El principal organismo recaudador de carácter nacional es la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), que a su vez tiene tres grandes direcciones: 1) Dirección General Impositiva (DGI); 2) Dirección General de Aduanas; y 3) Dirección General de Recursos de la Seguridad Social (DGNSS).

La función de centralizar la recaudación de los recursos de la administración central y distribuirlos en las tesorerías jurisdiccionales para que éstas efectúen los pagos de las obligaciones generales corresponde a la Tesorería General de la Nación (art. 74 inc. c, Ley 24.156).

II. 2. 3. 4. Control.

El control presupuestario se realiza por una doble vía: a) administrativa: a través de la Sindicatura General de la Nación (Sigen), a cargo del control interno, y de la Auditoría General de la Nación (AGN), a cargo del control externo; b) parlamentaria, en cabeza del Congreso.

El control de la ejecución del presupuesto tiene una finalidad técnico-legal vinculada con la regularidad de los actos de gestión y el adecuado manejo de los fondos públicos. Pero, por sobre todo, persigue un objetivo más amplio, de tipo político, cual es la apreciación de la orientación general del Gobierno del Estado, costo y eficiencia de los organismos oficiales y adecuación de la actividad desarrollada a los planes de acción económico-social.

Con todo, el control posterior, tanto administrativo como parlamentario, de la actividad económica estadual ha sido considerado un fracaso.

II. 2. 3. 4. 1. Control administrativo.

La Sigen es el órgano de control interno del PEN. Es una entidad con personería jurídica propia, con autarquía administrativa y financiera, dependiente del Presidente de la Nación. Su competencia abarca el control interno de las jurisdicciones que componen el PEN y los organismos descentralizados y empresas y sociedades del Estado que dependen del mismo. Funciona por medio de unidades de auditoría interna que son creadas en cada jurisdicción, y demás entidades que dependen del PEN, las cuales dependen jerárquicamente de la Sigen. La auditoría interna consiste en un examen posterior de las actividades financieras y administrativas de las entidades sujetas a control, realizado por auditores externos que deben mantenerse desligados de las operaciones sujetas a su examen. Asimismo, la Sigen debe dictaminar a requerimiento de la autoridad superior de cada jurisdicción o entidad dependiente del PEN, antes de que cada una de éstas apruebe el plan de organización.

Por otra parte, la ley 24.156 creó la Auditoría General de la Nación, como ente encargado de llevar a cabo el control externo del sector público nacional, dependiente del Congreso Nacional, con personería jurídica propia, independencia funcional, y con independencia financiera (art. 116). El art. 85 de la CN, instituido con la reforma de 1994, confirmó en parte y modificó otro tanto sus caracteres.

II. 2. 3. 4. 2. Control parlamentario.

El control de la ejecución del presupuesto por el Poder Legislativo constituye la etapa final del proceso. El art. 75 inc. 8 de la Constitución Nacional confiere al Congreso la facultad de “aprobar o desechar la cuenta de inversión”. Es decir, le atribuye el control **a posteriori**, guardando silencio en torno a un posible control preventivo (durante el período de ejecución).

El órgano encargado de preparar la “cuenta de inversión” es la Contaduría General de la Nación. Dentro de los cuatro meses de concluido el ejercicio financiero (hasta el 30 de abril) las entidades del sector público nacional, excluida la Administración Central, deberán entregar a la CGN los estados contables financieros de su gestión anterior. La cuenta de inversión debe presentarse anualmente al Congreso nacional antes del 30 de junio, conteniendo como mínimo una serie de informes centrales (estado de ejecución del presupuesto, estados contable-financieros de la Administración Central; estado de la deuda pública interna y externa). La Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas debe: a) aprobar juntamente con las comisiones de Presupuesto y Hacienda de ambas Cámaras el programa de acción anual de control externo a desarrollar por la AGN; b) analizar el

proyecto de presupuesto anual de la AGN y remitirlo al Poder Ejecutivo para su incorporación en el presupuesto general de la Nación.

II. 3. Los recursos del Estado.

La CN, en su art. 4, establece de un modo general los distintos orígenes de los recursos de que dispone el Estado para poder llevar adelante la política económica estatal. Allí se nombran los “derechos de importación y exportación”, lo producido de la “venta o locación de tierras de propiedad nacional”, de la “renta de Correos”, las “contribuciones que equitativa y proporcionalmente a la población imponga el Congreso General”, y los “empréstitos y operaciones de crédito”.

La norma, sancionada en el año 1853, enumera ingresos de distinta naturaleza e importancia. Así, los fondos resultantes de la venta o locación de tierras de propiedad nacional, o los de la renta de correos -“ingresos originarios” según una de las clasificaciones doctrinarias-, han de haber tenido significación en los primeros tiempos de la organización nacional, pero con el paso del tiempo su relevancia ha decrecido considerablemente, siendo actualmente prácticamente insignificantes.

Por el contrario, los que tienen una importancia creciente son los ingresos de derecho público del tipo impuestos, o más en general tributos: impuestos (aquí deben incluirse los “derechos de importación y exportación”), tasas, contribuciones; como también los empréstitos públicos y, en menor medida, otros ingresos varios, como el producido de las empresas públicas.

En torno a los tributos, a lo largo del cuerpo constitucional hay distintas menciones, que refieren al modo de percibirlos, a los principios que rigen el sistema, a los órganos facultados. El propio art. 4 expresa que su imposición a la población debe ser “equitativa” y “proporcional”, en correspondencia con el art. 16, parte final: “La igualdad es la base del impuesto y las cargas públicas”; consagrando así el principio de “igualdad” en materia impositiva, que de todos modos admite la creación de categorías imponibles por ley, sujetas al examen de razonabilidad.

La biblioteca constitucional es conteste en la interpretación de que esta igualdad se traduce como un “tratamiento igual de los iguales en igualdad de circunstancias”, en referencia a la tradicional doctrina de la Corte Suprema de la Nación,⁶ aunque ni su criterio

⁶ C.S.J.N. Fallos 184,592; 270,374; 276,218; 277,357; 278,287, entre otros.

ni la complejidad propia de la cuestión han permitido esclarecer del todo qué se entiende por “igual”, en el terreno tributario.

Según la CN, en la materia rige el famoso principio de legalidad, al colocar en cabeza del Congreso esa facultad, por disposición de varios artículos. El 4, ya citado, el 17, 52, 75 incs. 1 y 2, y, a contrario sensu, el 99 inc. 3; además de disposiciones que indirectamente así lo establecen (arts. 19, 75 incs. 8, 18, 19, 30, 32, entre otros).

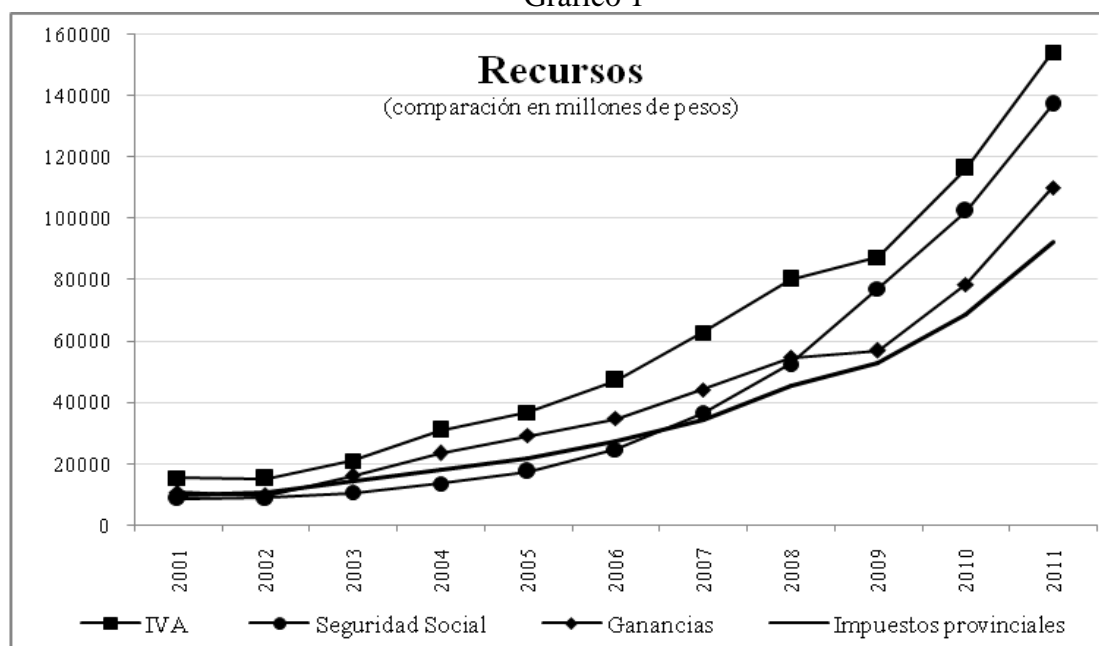
Además, la doctrina y la jurisprudencia consideran el principio de “no confiscatoriedad”, a partir de una interpretación un tanto forzada de la CN que, al referirse al derecho de propiedad, establece que “la confiscación de bienes queda borrada para siempre del Código Penal argentino”.

Por otro lado, cabe aclarar que el Estado nacional sólo puede establecer impuestos indirectos, como facultad concurrente con las provincias -excepto los “aduaneros”, que le son exclusivos. Se trata de aquellos que no gravan directamente la riqueza de los contribuyentes sino que en general recaen sobre el precio de las mercancías y son trasladados, por mecanismos de mercado, del contribuyente “de iure” -obligado legalmente al pago del impuesto- al contribuyente “de facto” -quien efectivamente lo paga. El más conocido por los argentinos, en el ámbito nacional, es el IVA (impuesto al valor agregado), importantísima fuente de recaudación del erario público.

En cuanto a los impuestos directos, en principio son atribución reservada a las provincias (arts. 75 inc. 2 y 121), pero excepcionalmente el Estado nacional puede imponerlos, por tiempo determinado, respetando los principios de la tributación, y con el objeto de proveer a la “defensa, seguridad común y bien general del Estado”. Pero ha sido y es rutina la existencia de impuestos directos creados por el Congreso Nacional persistentes en el tiempo, cuya “excepcionalidad” ha desaparecido. Es el caso del impuesto a las ganancias -antes impuesto a los réditos-, creado en la década del 30 y todavía vigente por virtud de renovaciones periódicas.

En el gráfico 1 se compara la importancia del IVA y de Ganancias respecto a la recaudación impositiva de las provincias. Se agregan los recursos derivados de la seguridad social, que no están considerados en el art. 4 de la CN, pero que revisten una importancia crucial. En el año 2001 las cuatro fuentes tienen un punto de partida relativamente similar, pero en el transcurso de la década se produce la separación de las curvas, principalmente del IVA y de los aportes y contribuciones a la seguridad social. En fin, cualquiera de los tres es superior al conjunto de los impuestos provinciales.

Gráfico 1



Fuente: elaboración propia en base a datos de MEcon

Respecto a los derechos de importación y exportación, o “impuestos aduaneros”, no sólo constituyen una excepcional fuente recaudatoria, sino también una importante herramienta de política económica, en tanto determina la “apertura” o “protección” del mercado interno. Luego, son los únicos exclusivos y excluyentes del Estado Nacional, expresamente vedados a las provincias, ya que las aduanas son exteriores y nacionales, por virtud de los arts. 9, 10, y 75 inc. 1, ya citado.⁷

En relación a esta fuente, en los últimos años viene asumiendo una relevancia cada vez mayor. En el año 1991 apenas significaba el 1% del PBI, mientras que en el 2011 estuvo

⁷Art. 9: “En todo el territorio de la Nación no habrá más aduanas que las nacionales, en las cuales registrarán las tarifas que sancione el Congreso”.

Art. 10: “En el interior de la República es libre de derechos la circulación de los efectos de producción o fabricación nacional, así como la de los géneros y mercancías de todas clases, despachadas en las aduanas exteriores”.

cerca del 4%. En el año 2008, en que se desató el ‘conflicto del campo’, se registró el mayor índice de recaudación en torno al PBI (4,37%). A su vez, ese año los derechos de exportación, encabezados por las “retenciones a la soja”, significaron el 80% de la recaudación en impuestos aduaneros.

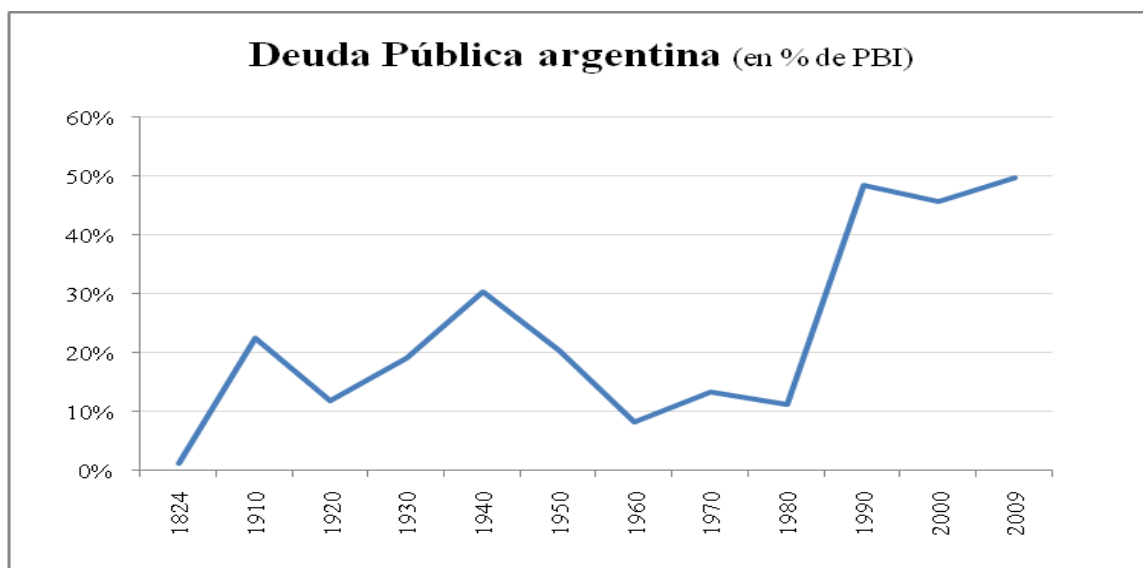
Los “empréstitos y operaciones de crédito”, concebidos por el constituyente como una herramienta extraordinaria para afrontar situaciones concretas de emergencia (guerras, crisis), se han convertido, desde hace ya mucho tiempo, en un instrumento ordinario para responder a los problemas fiscales del Estado. (Gelli, 2004. La posibilidad de “tomar deuda” –lo mismo que “arreglarla”-, a través de distintos mecanismos, formalmente es atribución del Congreso Nacional.⁸

Por otro lado, la Ley 24.156, que se analiza más adelante, refiere a la capacidad del Estado para endeudarse con el objeto de captar medios de financiamiento para realizar inversiones reproductoras, y prohíbe expresamente realizar operaciones de crédito público para financiar gastos operativos (art. 56). Sin embargo, en la práctica se está muy lejos de esto. Como señala Dalla Vía: “(...) Suele echarse mano del crédito público como medio de financiamiento para distintas actividades que no son las específicamente previstas en la Constitución y leyes reglamentarias. Suelen utilizarse empréstitos mediante la cotización de títulos en bolsas y mercados de valores para solventar gastos ordinarios de la administración y también es común que algunas dependencias de la administración realicen pagos a proveedores con títulos de deuda pública”. (Dalla Vía, 2002 p. 122)

La magnitud que ha tomado el fenómeno de la deuda externa en nuestro país ha implicado su conversión de herramienta extraordinaria a ordinaria. En el gráfico 2 se observa su relación con el PBI desde los comienzos de la organización nacional hasta la actualidad. El movimiento de su volumen, más allá de las oscilaciones, ha tenido una tendencia ascendente. Más si se considera que el PBI, es decir el volumen de la producción de bienes ha crecido a lo largo de la historia, en tanto desarrollo de las fuerzas productivas del trabajo social en este ámbito nacional.

Gráfico 2

⁸“Art. 75. Corresponde al Congreso: 4. Contraer empréstitos sobre el crédito de la Nación. 7. Arreglar el pago de la deuda interior y exterior de la Nación”.



Fuente: elaboracion propia en base a datos de Ferreres (2011)

Es importante señalar que efectivamente se ha tratado de una fuente de financiamiento extra, con un resultado positivo a partir de mediados de la década del 90.

A 2004 el endeudamiento público externo ha actuado como una fuente neta de riqueza social, que ha alimentado la acumulación argentina de capital. Hasta aquí, el desarrollo contemporáneo del endeudamiento público externo no presenta el carácter de base para la apropiación de la renta de la tierra agraria. Por el contrario, se ha sumado a ésta en el sostenimiento de la forma nacional específica con que se desarrolla el proceso de acumulación. El hecho de que el estado nacional argentino haya presentado y presente rasgos manifiestos de ser un deudor insolvente, indica que la multiplicación del crédito recibido por él tiene su origen en la multiplicación del capital ficticio que caracteriza a la acumulación mundial de capital desde mediados de la década de 1970. (Iñigo Carrera: 2007:84).

Luego, el papel del Congreso en torno a la deuda es en la actualidad puramente testimonial, acaparando el conjunto de la actividad el Poder Ejecutivo, tanto para contraer deuda, como para las negociaciones, renegociaciones, reprogramaciones, pago de intereses, etc., e incluso para tomar deuda para pagar deuda.

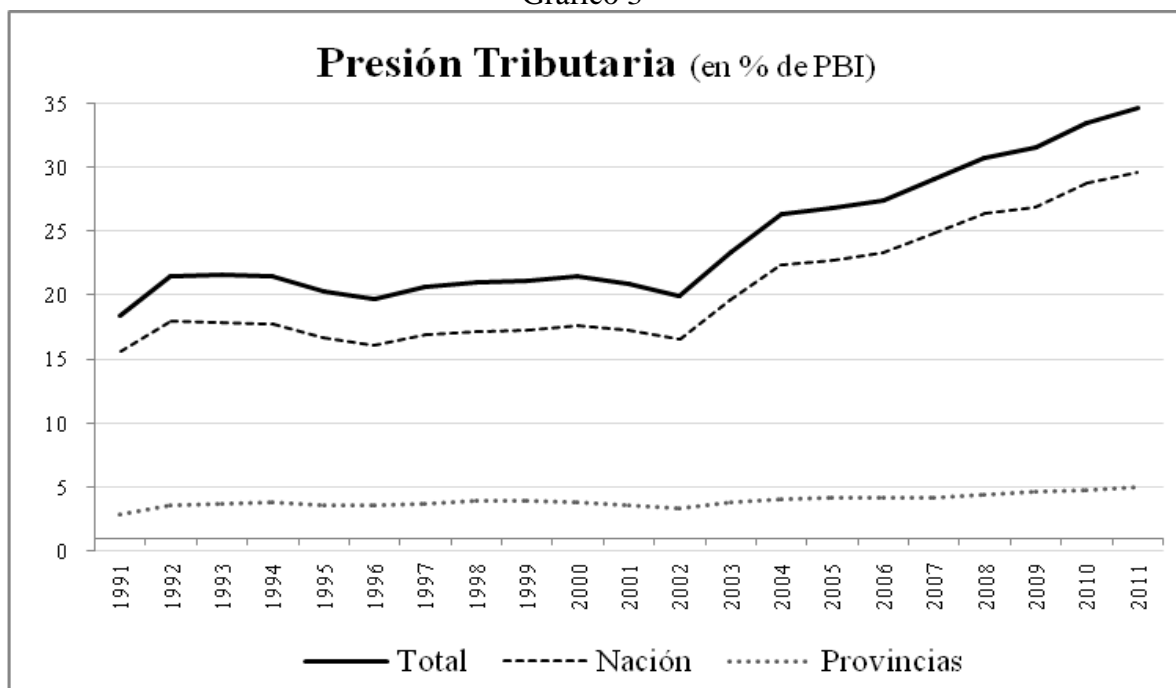
En definitiva, son los ingresos de derecho público los que registran una importancia creciente, al tiempo que instrumentos recaudatorios de excepción se han convertido en mecanismos ‘ordinarios’ para el sistema de recursos argentinos: impuesto a las ganancias, el sistema de “retenciones a las exportaciones” actual, derivado de la “emergencia económica”, y el endeudamiento público.

En torno al “cuánto” de la recaudación, la presión tributaria global (Nación más provincias) se habría incrementado notablemente en los últimos años. Respecto del período bajo estudio, al 2010 se encuentra un 62% por encima del promedio registrado en los 90, y

es 2,5 veces superior al nivel promedio de la década de los 80. Al comienzo de la Convertibilidad era sensiblemente inferior al 20% del PBI, mientras que 20 años después, al año 2011, representa aproximadamente el 35% del PBI, con un fuerte predominio recaudatorio de la administración nacional.

La Argentina presenta una carga tributaria relativamente alta respecto de países con un tamaño similar. De todos modos, sigue siendo reducida si se la coteja con la de los países considerados “desarrollados”. Al año 2007 la presión tributaria argentina rosaba del 30%. Para ese año, España registraba un porcentaje superior al 34%, el Reino Unido casi el 37%, apenas superado por Alemania -37,3%-, y por mucho en el caso de Francia -43,6%-. Por su parte, la presión tributaria de Suecia equivalió al 51,5% del PBI.

Gráfico 3



Fuente: elaboración propia en base a datos de MEcon.

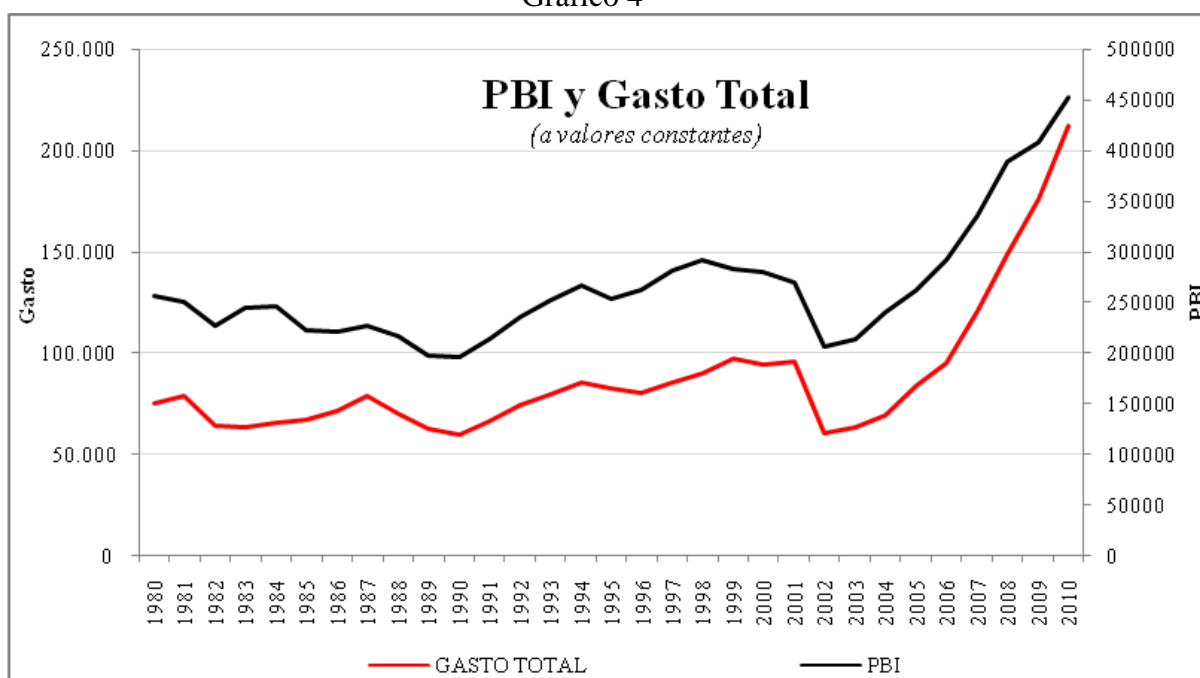
II. 4. El gasto público.

El sistema de gasto público estatal también tiene una estructuración determinada, con niveles diferenciados de ejecución. La CN sólo contiene menciones de carácter general en

torno al gasto,⁹ pero no especifica los destinos a los que irá dirigido. Ello ha sido construido en el tiempo por los organismos estatales que intervienen en la actividad.

De conjunto, al igual que ocurre con la presión tributaria, se constata un crecimiento exponencial del Gasto Público, tanto en términos absolutos y relativos, como en cuanto a la importancia del gasto en el PBI. En el gráfico 4 se observa la relación de la curva del Gasto Público con la del PBI. Éste ha crecido casi un 60% tomando todo el período 1980-2008. Se observa que el movimiento de la curva no es uniforme. Precisamente, lo que expresa son los efectos que sobre aquél han tenido las crisis internacionales y su manifestación nacional en los últimos 30 años.

Gráfico 4



Fuente: elaboración propia en base a datos de MEcon.

Corresponde apreciar el crecimiento de la participación del sector público a través del gasto total como porcentaje del PBI.

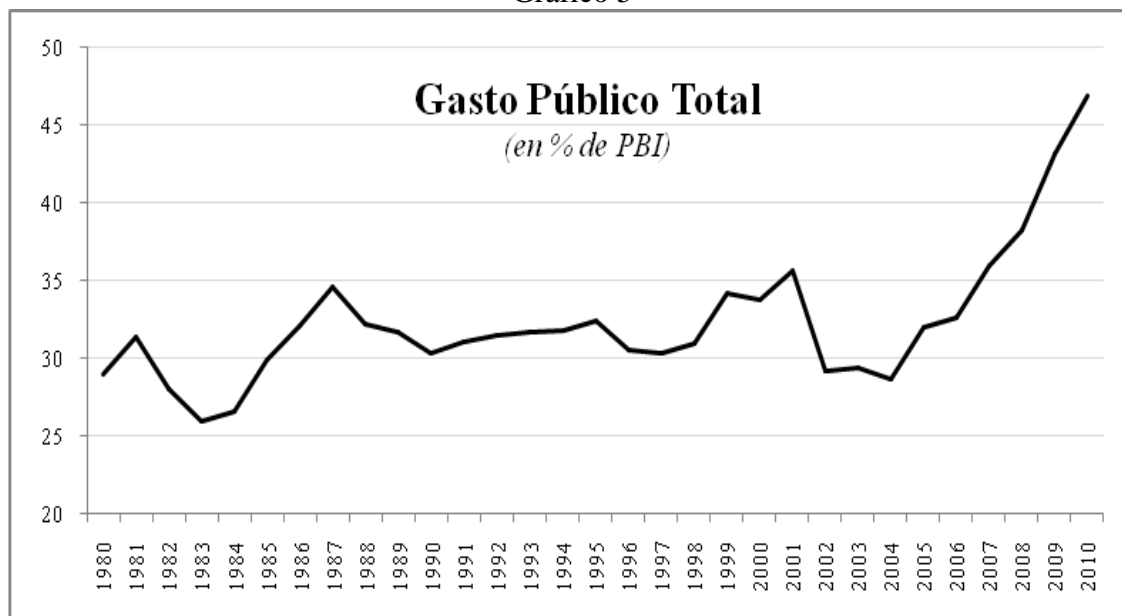
⁹Art. 4º: “El Gobierno federal provee a los gastos de la Nación con los fondos del Tesoro nacional (...)”

Art. 75: “Corresponde al Congreso. 8. Fijar anualmente (...) el presupuesto general de gastos y cálculo de recursos de la administración nacional”

9. Acordar subsidios del Tesoro nacional a las provincias, cuyas rentas no alcancen, según sus presupuestos, a cubrir sus gastos ordinarios.

Art. 99. El Presidente de la Nación: 10. Supervisa el ejercicio de la facultad del jefe de gabinete respecto de la recaudación de las rentas de la Nación y de su inversión, con arreglo a la ley o presupuesto de gastos nacionales.

Gráfico 5



Fuente: elaboración propia en base a datos de MEcon.

El Gasto total ha avanzado casi 18 puntos como porcentaje del PBI, lo que implica un crecimiento cercano al 60% en tal concepto. Al comienzo del período, en el año 1980, su participación significaba el 29% del PBI, mientras que en 2010 significa casi el 47%. Es decir que el Sector Público Argentino estaría constituyendo cerca de la mitad del PBI nacional.

Este fenómeno merece ser subrayado. El gasto ha crecido enormemente, porque además se constata en un período en el que el punto de partida -1980- es alto. Es decir que el gasto ya era importante para ese año. Si se tomarán los últimos 50 años la tendencia es aún más marcada, y ni hablar si se toman los últimos 100 o 150 años.¹⁰

Para llegar a esos valores, la tendencia ascendente del gasto ha sido más sostenida que la del PBI. Mientras ambos crecen, el gasto público crece más que el producto nacional. Luego, no se observa ninguna caída brusca, a excepción del año 2002, en que el gasto cae 6 puntos con relación a 2001, y lo hace retroceder al punto de partida. Por eso incluso en el año 2004 la participación del GT en el PBI era inferior a 1980.

¹⁰“El gasto de la administración pública nacional era de 1% del PBI en 1810 y aun menos en los siguientes años. Se incrementó a 2% hacia 1820 y siguió en ese nivel hasta 1865. Luego saltó al rango de 8-10% hasta 1910 con alguno picos de hasta 16% del PBI como en caso puntual del año 1899, producto de fuertes oscilaciones monetarias de ese ejercicio. En 1920 se había reducido a 5% del PBI, pero a partir de esa década presentó una tendencia creciente. En la década de 2000-2009 ha crecido muy fuertemente (...). Si consideramos (...) todo el sector público (...) en 2003-2004 se ubica en el 28% (de PBI), pues la gran devaluación de 2002 licuó parte del gasto público. La tendencia se ha acentuado también en los últimos 10 años, a una mayor participación del Estado en la economía del país, especialmente si uno toma la tendencia posterior a la década de 1920”. Ferreres, O. (2011). p. 24-25.

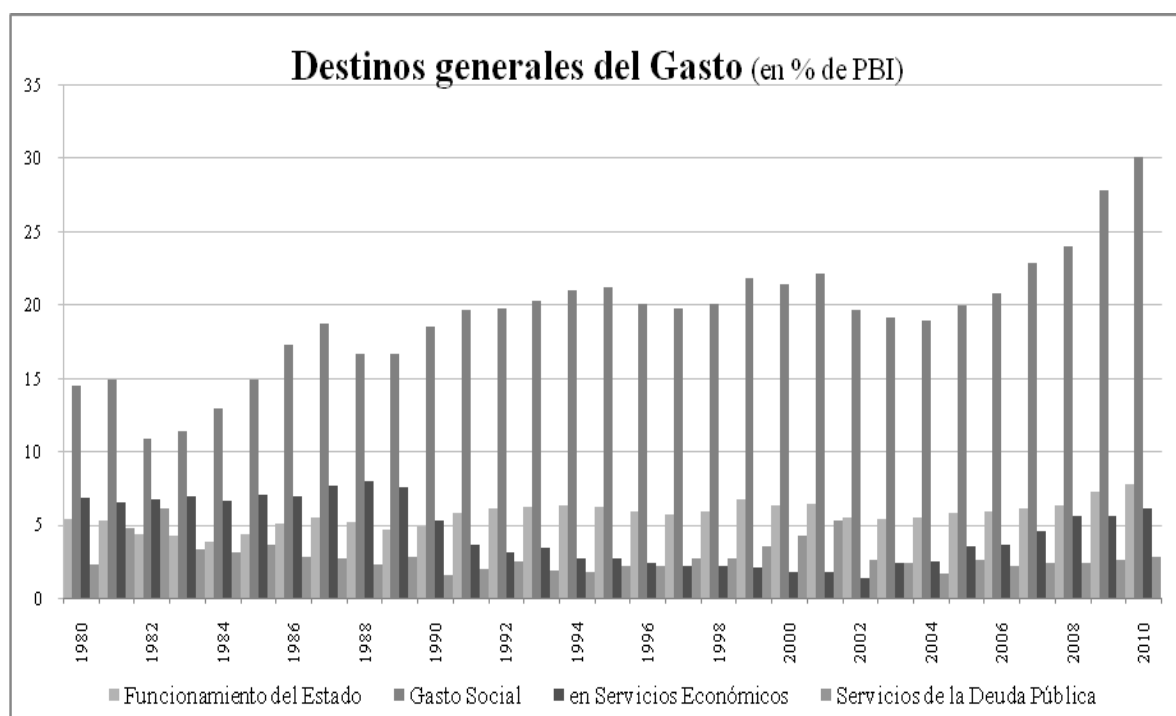
Durante la década del 90, su participación se mantiene prácticamente constante, con leve tendencia ascendente, por virtud del crecimiento que registró en 1999 respecto a 1998. En 1999 significó más del 34%, contra menos del 31% de 1998. Había arrancado con un porcentaje cercano al 32% en 1989. Este último porcentaje, constituye a su vez el promedio del período. La apelación a una supuesta “desaparición del Estado” durante el menemismo, desaparece en estos términos.

En cuanto a la década del 80, habiendo arrancado con un porcentaje inferior al 30%, registró una tendencia descendente hasta 1983, en que se apunta el porcentaje más bajo de participación del gasto en el PBI: 25,9%. Luego, se eleva hasta el año 1987, en que llegó a rozar el 35% del PBI, porcentaje que fuera superado recién en 2001, preludio al estallido de la crisis.

Los destinos generales en que se descompone el Gasto Público Total son cuatro: 1- *Funcionamiento del Estado*: constituido por tres rubros: administración general, justicia y defensa y seguridad; 2- *Gasto Público Social*: que tiene ocho rubros: 1. Educación, cultura y ciencia y técnica, 2. Salud, 3. Agua potable y alcantarillado, 4. Vivienda y urbanismo, 5. Promoción y asistencia social, 6. Previsión social, 7. Trabajo, 8. Otros servicios urbanos. 3. *Gasto Público en servicios económicos*: constituido por cinco rubros: producción primaria, energía y combustible, Industria, servicios (transporte y comunicaciones) y otros gastos en servicios económicos; 4- *Servicios de la deuda pública*.

El crecimiento señalado se explica por la evolución del Gasto Público Social (GPS). En efecto, el aumento del conjunto del gasto en un 50%, ha sido absorbido prácticamente en su totalidad por el GPS, que pasó de participar menos del 15% del PBI en 1980, a casi el 30% en 2010, significando un crecimiento del orden del 100%. El resto de los destinos generales se ha mantenido prácticamente constante en relación al PBI, aunque en los últimos años se evidencia un leve aumento del rubro Funcionamiento del Estado.

Gráfico 6



Fuente: elaboración propia en base a datos de MEcon.

Si se atiende a sus destinos (salud, educación, vivienda, asistencia social, etc.), la importancia cada vez mayor del gasto social en el conjunto de la economía supone la importancia cada vez mayor del Estado en el proceso de reproducción social en Argentina. Como puede observarse, el fenómeno excede con mucho las características de los distintos gobiernos y las diferentes políticas económicas e ideologías presentes durante el período bajo estudio. Además, se trata de una tendencia de carácter mundial. La experiencia argentina de las últimas décadas es sólo una fiel expresión de ella. Incluso el peso del sector público en el PBI está muy por debajo del que tiene en la mayoría de los países considerados “desarrollados” (Filc: 2008).

II. 5. La coparticipación federal.

La forma federal que adopta la organización de gobierno en Argentina, requiere de la implementación de instrumentos de distribución de los recursos entre el Estado central y las provincias. Hay tres mecanismos principales a ese efecto. El más importante es la Coparticipación Federal de Impuestos, que establece el modo en que una masa de riqueza social común apropiable por el Estado nacional se reasigna a las Provincias, que se desarrolla a continuación.

La acompañan las transferencias automáticas con destinos específicos¹¹ y las transferencias y subvenciones a discreción: los famosos Aportes del Tesoro Nacional (ATN), que fueron diseñados para “financiar crisis imprevistas en las provincias”, pero en la práctica han sido distribuidos a discreción del Poder Ejecutivo Nacional a través del Ministerio del Interior (Filc: 2008).

La CN establece los lineamientos generales del régimen de distribución del poder impositivo, atribuyendo potestad tributaria a la Nación y a las Provincias según el tipo de impuesto. Como ya se dijo, al Gobierno Federal le corresponden, exclusivamente y de modo permanente, los derechos aduaneros de exportación e importación y las tasas postales; concurrentemente con las provincias y de modo permanente, las contribuciones indirectas; y, excepcionalmente y con carácter transitorio, las contribuciones directas. Mientras que las Provincias se reservan las contribuciones directas en forma permanente, las contribuciones indirectas, admitiendo la concurrencia del Gobierno Federal -con exclusión de los derechos aduaneros que se le delegan a éste.

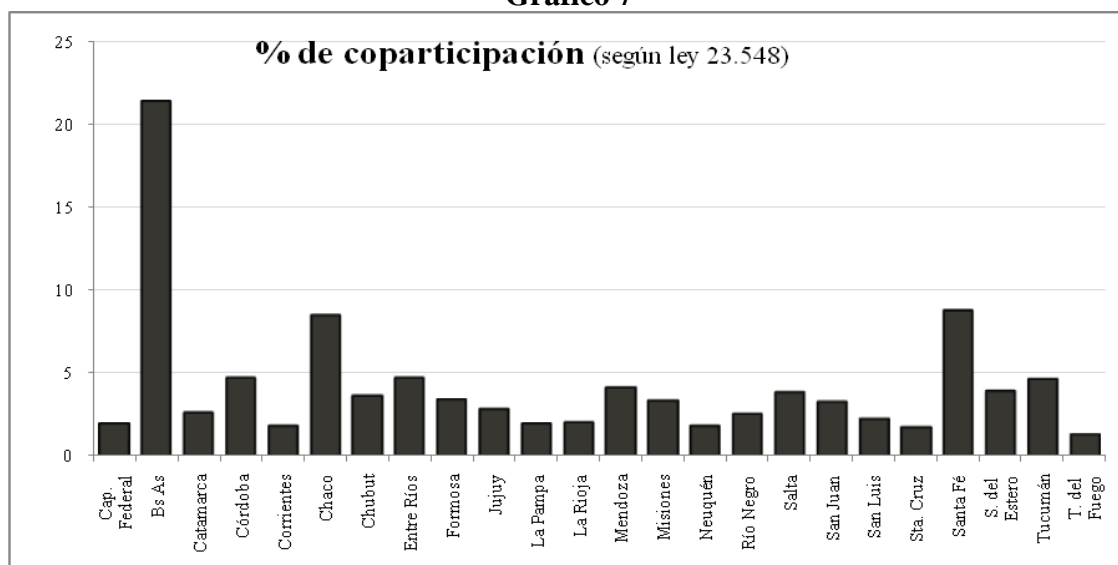
Desde 1988 rige la Ley 23.548 de Coparticipación Federal de Recursos Fiscales, y a partir de 1992 se fueron sucediendo una serie de pactos fiscales entre el Gobierno Federal y las provincias, que fueron modificando el diseño establecido en dicha ley. En la actualidad coexisten la Ley 23.548 y un esquema de múltiples regímenes de asignación de recursos coparticipables, que en general han implicado la disminución paulatina de la masa de coparticipable correspondiente a las provincias.

En cuanto al procedimiento de la coparticipación, en primer término se requiere precisar la “masa coparticipable”, es decir qué porcentaje de los tributos percibidos por la Nación es susceptible de girar a los estados locales. A esa masa coparticipable se le restan algunos fondos específicos. El remanente es lo que se denomina “coparticipación neta”.

Luego se establece la “distribución primaria”, es decir el porcentaje de la coparticipación neta que se queda la Nación y el que corresponde a las Provincias; y finalmente se asigna a cada una de ellas un porcentaje del total mediante los coeficientes fijados por ley, lo que se denomina “distribución secundaria”. En el gráfico 7 se muestra el porcentaje de coparticipación de cada provincia en función de la ley 23.548 y sus modificatorias.

¹¹Entre los fondos específicos se cuentan los que van a: 1) Infraestructura Básica Social (Fondo del Conurbano); 2) FONAVI; 3) Fondo de Desarrollo Vial; y 4) Formulación y Ejecución de la Política Energética (FEDEI).

Gráfico 7



Fuente: elaboracion propia en base a datos de HCDN.

Los coeficientes se fijaron en base al promedio de las transferencias que el Gobierno nacional realizó a las provincias en el período 1985-1987, sobre la base de las negociaciones bilaterales entre los Poderes Ejecutivos provinciales y el nacional.

Las provincias han sufrido una reducción significativa -cercana al 30% en los 90- de los recursos que deberían asignársele según lo establecido por la Ley de Coparticipación (Giustiniani: 2009). Salvo en los primeros años del programa, a fines de los 80, los pactos fiscales han sido perjudiciales para las provincias, que soportan “retenciones” a la masa neta de coparticipación. Además, algunas de ellas lo sufren considerablemente más que otras (Patrucchi: 2007).

La coparticipación Federal es, de todos modos, el mecanismo más ‘automático’ por el cual el Estado Nacional transfiere recursos a las provincias. Pero existen otros caminos paralelos al laberinto de la coparticipación por los cuales la Nación asigna fondos a las provincias: el presupuesto nacional es el más importante. Ciertos programas de gasto que son ‘presupuestados’ se manejan con criterios de distribución que dan espacio a la discrecionalidad. Si se suman los programas que reúnen estas características, alcanzan cantidades considerables.

Aunque los ciudadanos más beneficiados parecen ser los porteños –que en 2011 habrían recibido \$ 22.300 per cápita– (...) Llamativo es, en cambio, que el segundo puesto lo lleve Santa Cruz (con \$ 8.200), una provincia de ingresos medios y bajo nivel de pobreza. Muy por detrás los sigue La Rioja, con \$ 2.900. Por otro lado, los que menos recibieron en 2011 fueron

los salteños (\$ 516 per cápita), los cordobeses (\$ 555), los santafesinos (\$ 574) y los bonaerenses (\$ 618). Este patrón se repite en 2009 y 2010, aunque en distinto orden. Los fondos repartidos por el presupuesto nacional no resultan todo lo ‘federales’ que deberían ser. Por citar más ejemplos, en 2011 los puntanos recibieron \$ 727 per cápita, mientras que los chubutenses, que son casi la misma cantidad, recibieron \$ 1.500. Entre Ríos recibió casi tres veces más fondos que Salta, a pesar de tener sólo diez mil habitantes más. Las provincias del Noreste también son tratadas de manera desigual. Formosa es la que más recibe: \$ 2.700 per cápita. Chaco, con el doble de población, recibió unos \$ 1.500, mientras que Misiones, con cantidad de habitantes y condiciones sociales similares a las de Chaco, recibió \$ 655 por cada habitante. Así, existen numerosas muestras de la falta de un criterio igualador al momento de distribuir estos fondos. (Díaz Frers y Casadei: 2012)

Un punto nodular de esta discusión es la seguridad social. Por el Acuerdo Fiscal de 1992, las Provincias cedieron a la Nación el 15% de sus recursos coparticipables a los fines de sostener el sistema previsional nacional, desfinanciado por la creación de las AFJP y su régimen de capitalización. Cuando, en el 2008, el sistema se reestatizó, esa retención del 15% a las Provincias habría perdido su razón de ser, pero el gobierno nacional nunca reintegró ese porcentaje a los estados locales.

Se trata de una masa de riqueza social muy importante. Sólo en 2011 la provincia de Buenos Aires habría aportado \$9.104 millones a ANSES, mientras que Santa Fe \$3.705 millones y Córdoba \$3.681 millones (IERAL: 2012).

En definitiva, la coparticipación efectiva está lejísimos del porcentaje de distribución primaria establecido en la ley 23.548 y que establece el 42,34% al Gobierno Nacional y un 56,66 % para el conjunto de las provincias. Ni siquiera suele cumplirse el art. 7 de la ley, que establece que el monto a distribuir a las provincias, no podrá ser inferior al 34% de la recaudación. En el cuadro 3.5 se muestra la relación entre las “transferencias teóricas” y las “efectivas” en la distribución primaria.

Cuadro 1

	1992	1995	2002
Total masa a coparticipar	20.396,10	26.157,30	35.697,30
Transf. teóricas: 57.048% (Ley 23548) (a)	11.635,50	14.922,20	23.364,50
Transferencias efectivas total (b)	9.521,10	10.563,30	17.304,50

Diferencia: (b)-(a)	-2.114,40	-4.358,90	-6.060,00
---------------------	-----------	-----------	-----------

Fuente: Patrucchi, L. (2007).

En 2008, por ejemplo, lo distribuido a las provincias en concepto de coparticipación fue de 25,54%.

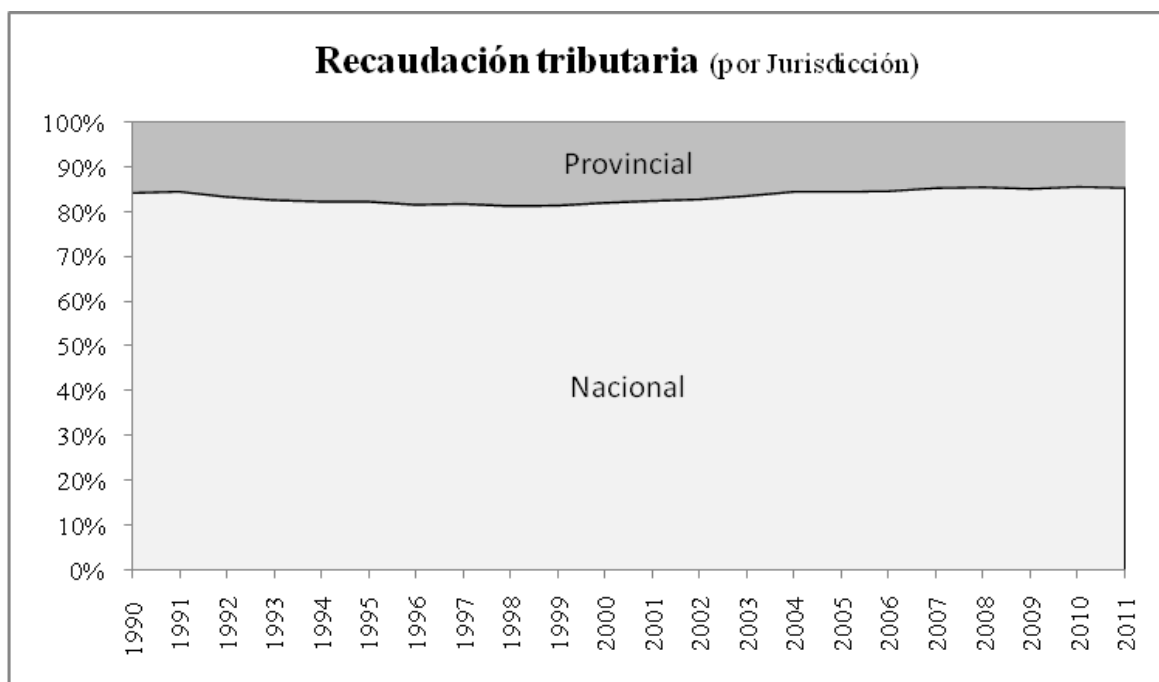
La distribución altamente centralizada de los recursos coparticipables ha determinado un desequilibrio financiero de las provincias, muchas de ellas con enormes crisis fiscales. Verbigracia, en el año 2012, 18 de las 24 provincias recurrieron a la suba del Impuesto a los Ingresos Brutos como forma de afrontar sus respectivas crisis, entre ellas Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe.

Según el Instituto Argentino de Análisis Fiscal (Argañaraz y Barraud; 2012) el déficit de las cuentas provinciales podría alcanzar los \$30.000 millones en 2012, al contemplar un incremento del 30% en el gasto. Si las provincias no resignaran el 15% de pre-coparticipación correspondiente a la seguridad social, ese rojo podría ser cubierto en un 80%. Y si se consideran todas las resignaciones tributarias que hacen las provincias para financiar a la seguridad social, ya sea por la pre-coparticipación de 15%, o por el 11% de IVA o por el 20% de Ganancias neto, la suma ascendería a unos 50 mil millones de pesos, muy por encima de los \$30 mil millones de déficit estimado para las provincias en 2012.

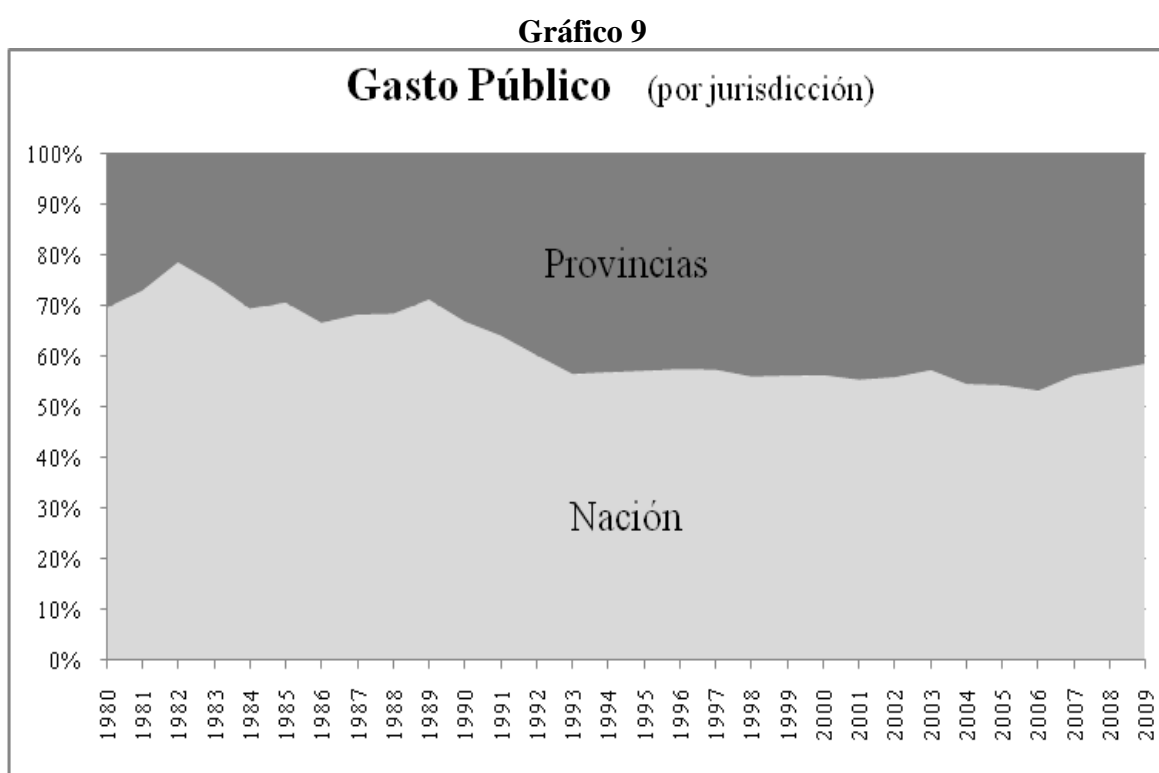
Se observa, en consecuencia, una enorme prevalencia de la recaudación nacional en relación a las provincias. La recaudación tributaria del Estado central es en todos los años del período superior al 80%, con un promedio del 85% del total de los recursos públicos.

Si se considera la relación entre capacidad recaudatoria y gasto público, la tendencia es que el peso del gasto que soportan las provincias es, tendencialmente, cada vez mayor.

Gráfico 8



Fuente: elaboración propia en base a datos de Mecon.



Fuente: elaboración propia en base a datos de MEcon.

El gasto público de la administración central, hasta comienzos de los '90 se mantuvo alrededor del 70% del total; fue a partir de ese momento en que desde el gobierno nacional

se produjeron una serie de ‘descentralizaciones’ de funciones, algunas de enorme relevancia (educación, seguridad), sin las correspondientes reasignaciones de partidas. Siendo su recaudación promedio del 85%, desde principios de los 90 no supera el 60%.

Según los resultados que arroja el estudio de Filc (2008), la relación entre centralización recaudatoria y descentralización del gasto en el período 1990-2003, sería aun más drástica: en promedio las provincias habrían recaudado sólo el 17% del total, mientras que habría participado en el 47% del gasto total. Es decir, menos de 1/5 de recaudación, casi la mitad de gasto.

Además de la necesaria reasignación de recursos en caso de transferencia de competencias, otro importante principio constitucional de la coparticipación es el de automaticidad en la remisión de los fondos, que también ha traído no pocos problemas de federalismo. El hecho de que 22 de los 24 gobernadores electos hayan ido alineados al gobierno nacional en las elecciones del año 2011, da cuenta de la presión que ejerce este sistema de ‘remisión’, con una enorme influencia en las relaciones de poder entre el gobierno nacional y los gobernadores, y entre éstos y los gobiernos municipales. La proliferación de potestades discrecionales en cabeza del PEN, como los Aportes del Tesoro Nacional (ATN) y las transferencias con destinos específicos, ha profundizado la complejidad del sistema. Caracterizado por algunos autores como “territorialización” de la política, el fenómeno afecta no sólo la relación “federal”, sino también la propia dinámica de los partidos políticos, fragmentando su unidad nacional, y conformando fracciones internas por territorios a tenor de determinaciones más cercanas a la necesidad económica que a la afinidad política.

III. Conclusiones.

El trabajo se ha propuesto acercar un panorama de la ingeniería jurídica y organizacional que requiere la acción estatal en tanto punto de partida para avanzar sobre el contenido que encierran esas formas, tarea más que necesaria en el ámbito de producción sobre temas del derecho.

Luego se presentaron algunas manifestaciones del sistema público argentino de gastos y recursos. Principalmente en torno al federalismo fiscal y el régimen de coparticipación. Se evidencia un manifiesto crecimiento de la participación estatal en el conjunto de la economía nacional, en términos de PBI. La presión fiscal, aun cuando está lejos de algunos países del

primer mundo, se ha acrecentado como consecuencia de las necesidades sociales que debe afrontar el Estado, reflejándose en el aumento exponencial del Gasto social.

Se ha observado, como tendencia, que el Estado Central concentra el sistema recaudatorio en detrimento de las provincias, siendo una de sus formas la perpetuación de impuestos de excepción o el monopolio de otros de imposición concurrente. Como contracara, el peso del gasto público que soportan las provincias es cada vez mayor. Las descentralizaciones sin reasignaciones de partidas registradas en los '90 han consolidado esta situación. Ello produce un importante desequilibrio cuya consecuencia inmediata son las crisis fiscales de las provincias, pero ha de repercutir también en el plano político.

Por otra parte, la metamorfosis histórica sufrida por el Estado argentino se ha traducido en un paulatino y sostenido crecimiento de su capacidad de intervención en las relaciones sociales. Desde la óptica de la división de poderes, ello implica el pasaje progresivo de potestades al Poder Ejecutivo, responsable de la “administración”, en detrimento de los otros poderes, en particular del Legislativo. Se manifiesta jurídicamente en la creación de múltiples organismos en la esfera de la Administración, con capacidad operativa y normativa; en las facultades discrecionales; en el creciente manejo de recursos y estructuras. Todo justificado por las “necesidades que impone la realidad”. Los mecanismos de control, ya deficientes desde el ángulo formal, lo son más en la práctica concreta.

El trabajo ha tenido la intención de advertir sobre la necesidad de un abordaje del federalismo fiscal y de la división de poderes que vaya más allá del andamiaje jurídico. Es que el sistema ha sufrido cambios notables en las últimas décadas y, contrariamente a una noción muy instalada tanto en el ámbito constitucional como en el político, y sin afán justificativo, es evidente que el fenómeno excede con mucho las características de tal o cual gobierno, la “propensión al autoritarismo” o afirmaciones por el estilo. El Estado interviene más, presiona fiscalmente, el gasto aumenta en consonancia con las necesidades que el mercado no puede satisfacer.

La estatización de la vida social, más que dato coyuntural, se ha transformado en la forma específica de reproducción social de la Argentina contemporánea.

Bibliografía.

- Dalla Vía, A. (2006). *Derecho constitucional económico*. Lexis Nexis, Buenos Aires.
- Díaz Frers, L. y E. Casadei. “Discrecionalidad para todos”. En *Perfil.com* de. Disponible en : <http://www.perfil.com/ediciones/columnistas/-20127-697-0019.html> [27/07/2012]

Ferreres, O. (Dir.) (2011). *Dos siglos de economía argentina. 1810-2010*. Fundación Norte y Sur, .Buenos Aires.

Filc, G. (Comp.) (2008). *Las políticas fiscales en la Argentina: un complejo camino hacia la equidad y la eficiencia*. Fundación CIPPEC, Buenos Aires.

Giuliani Fonrouge, C. (2011). *Derecho Financiero*. La Ley, Buenos Aires.

Giustiniani, P. (2009). *Algunas Reflexiones sobre Coparticipación Federal de Impuestos en la Argentina*. Centro de Estudios “Igualdad.argentina”, Buenos Aires.

IERAL (2012). *Monitor fiscal*. Año 7 - Edición N° 21 - 22 de Agosto de 2012. Buenos Aires, Fundación Mediterránea.

Argañaraz, N. y Barraud, A. (2012) .*Precoparticipación del 15% que resignan provincias equivaldría al 80% de su déficit fiscal anual. Informe Económico N° 173*. Instituto Argentino de Análisis Fiscal, Buenos Aires. Disponible en: http://www.ambito.com/economia/informes_economicos/archivos/. [1/2/2013]

Iñigo Carrera, J. (2007). *La formación económica de la sociedad argentina. Volumen I. Renta agraria, ganancia industrial y deuda externa. 1882-2004*. Imago Mundi, Buenos Aires.

Ministerio de Economía (2011). *Recaudación tributaria anual 1980-2011*. Subsecretaría de Ingresos Públicos, Secretaria de Hacienda, MECON.

Ministerio de Economía (2011). *Serie de Gasto Público Consolidado 1980-2010*. Dirección de Análisis de Gasto Público, Secretaria de Política Económica, MECON.

Patrucci, L. (2007). “La deuda del federalismo argentino: evolución y dinámica de la distribución de recursos fiscales (1988-2007)”, en *IV Congreso Argentino de Administración Pública, Sociedad, Gobierno y Administración*, Buenos Aires.